

**Avis n° 2011-006 du 23 mars 2011
sur le projet de décret relatif au service gestionnaire du trafic et des circulations
et portant diverses dispositions en matière ferroviaire**

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires,

Vu le code des transports, notamment ses articles L.2111-9 à L.2111-11, L.2123-4 à L.2123-11 et L.2133-8 ;

Vu le décret n°97-44 du 5 mai 1997 modifié relatif aux missions et aux statuts de Réseau ferré de France ;

Vu le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferré national ;

Vu le décret n° 2006-1279 du 19 octobre 2006 relatif à la sécurité des circulations ferroviaires et à l'interopérabilité du système ferroviaire, notamment son article 10 ;

Vu la saisine pour avis de la Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement en date du 31 janvier 2011 ;

Après en avoir délibéré, le 23 mars 2011,

Considère :

Saisine

I.1 La Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement a saisi l'Autorité de régulation des activités ferroviaires par courrier en date du 31 janvier 2011 aux fins d'émettre un avis sur le projet de décret relatif au service gestionnaire du trafic et des circulations et portant diverses dispositions en matière ferroviaire.

I.2 L'article L.2133-8 du code des transports dispose que l'Autorité est appelée à donner un avis sur les projets de textes réglementaires relatifs à l'accès au réseau ferroviaire, à la conception, à la réalisation et à l'utilisation des infrastructures et des matériels de transport ferroviaires. Le projet de décret qui lui est soumis entre dans le champ de cette disposition.

Analyse de l'Autorité

I.3 L'Autorité formule les observations suivantes sur le projet de décret :

Sur le cadre général

I.4 Les dispositions législatives applicables au gestionnaire du trafic et des circulations, la Direction de la circulation ferroviaire (DCF), à son appartenance à la SNCF et à ses relations avec RFF, forment un cadre d'action complexe tant au plan opérationnel qu'au plan juridique.

I.5 Dans ce contexte, l'Autorité estime qu'un décret relatif aux « règles de fonctionnement du service gestionnaire des trafics et des circulations » doit avoir pour objectif la mise en œuvre l'article de L.2123-5 du code des transports, qui dispose dans son premier alinéa : *« Au sein de la SNCF, un service spécialisé exerce, pour le compte et selon les objectifs définis par RFF, les missions de gestion du trafic et des circulations sur le réseau ferré national [...] dans des conditions assurant l'indépendance des fonctions essentielles ainsi exercées garantissant une concurrence libre et loyale et l'absence de toute discrimination ».*

Aussi doit-il viser à clarifier le rôle des acteurs concernés, RFF, DCF et SNCF, notamment en :

- confortant RFF dans son rôle de donneur d'ordre pour le compte duquel travaille la DCF ;
- assurant une réelle autonomie de la DCF par rapport à la SNCF.

I.6 Le projet de décret soumis à l'Autorité répond aux exigences formelles de la loi qui indique que doivent être fixées par décret :

- la liste des « *informations d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique dont la communication serait de nature à porter atteinte aux règles d'une concurrence libre et loyale et de non-discrimination imposées par la loi* » ;
- les « *exigences matérielles d'indépendance auxquelles doit satisfaire le service gestionnaire, notamment en matière de sécurité d'accès aux locaux et aux systèmes d'information* » ;
- les conditions de mise en œuvre de la « *commission [...] obligatoirement consultée lorsqu'un agent du service gestionnaire des trafics et des circulations [...] souhaite exercer des activités dans le secteur ferroviaire en dehors de ce service* ».

I.7 Ce projet précise également le contenu de la convention entre la SNCF et RFF, cosignée par le directeur du service gestionnaire des trafics et des circulations, sur « *les conditions d'exécution et de rémunération des missions exercées par le service* ».

I.8 Il ne traite toutefois pas plusieurs points qu'il aurait été nécessaire d'aborder afin de clarifier les responsabilités des acteurs :

- définition des missions ;
- périmètre et gestion des personnels ;
- risques pénaux.

I.9 S'agissant des missions, il conviendrait que l'arbitrage ultime des situations perturbées sur le réseau revienne exclusivement à un représentant de la DCF. S'agissant des personnels, l'Autorité souhaite que l'ensemble des moyens nécessaires à l'accomplissement des missions de la DCF, notamment en matière d'ingénierie, lui soit transféré.

I.10 L'Autorité s'interroge toutefois sur la capacité d'un décret à définir a priori, dans des conditions satisfaisantes et de manière exhaustive, l'ensemble des dispositions nécessaires pour garantir une séparation effective de la DCF et de la SNCF. Elle considère que le contenu minimal du projet présenté est révélateur des limites de l'organisation actuelle que ce texte n'est pas en mesure de pallier.

I.11 Aussi, au-delà des réflexions qu'elle formule ci-après sur le projet de décret soumis à son avis, l'Autorité rappelle-t-elle qu'elle considère comme urgent un rapprochement physique et organisationnel de la DCF et de RFF, gage d'indépendance et de rationalisation administrative et financière dans le cadre d'une ouverture croissante à la concurrence du secteur ferroviaire. A plus long terme il convient de s'interroger sur la pertinence et la pérennité du système institutionnel actuel de gestion des trafics et des circulations, dévolue à la DCF au sein de la SNCF.

I.12 L'Autorité a néanmoins examiné le projet de décret au regard du bon fonctionnement du secteur ferroviaire et de la concurrence sur ce secteur.

Sur l'article 1 :

I.13 Le premier alinéa de cet article devrait être remplacé par les dispositions suivantes : *« Les informations que le service gestionnaire du trafic et des circulations ne peut divulguer hors du service en application des dispositions de l'article L. 2123-7 du code des transports sont les suivantes »*, cet article du code étant suffisant pour définir le but poursuivi.

I.14 Concernant la liste des informations énumérées par cet article, il conviendrait d'ajouter explicitement *« les demandes de sillons et l'ensemble des informations échangées à cette occasion »*, car c'est en amont des démarches commerciales qu'il est essentiel de préserver la confidentialité d'informations stratégiques pour des entreprises concurrentes. Il importe donc que la confidentialité de ce type d'informations soit établie sans la moindre ambiguïté.

I.15 Cet article devrait être complété par un dernier paragraphe : *« RFF, qui est l'interlocuteur naturel des entreprises ferroviaires pour les questions liées aux sillons et à qui il appartient de définir les conditions de diffusion de l'information s'y rapportant, dispose d'un accès complet et permanent à l'ensemble de ces informations »*.

Sur l'article 2 :

I.16 Les exceptions posées par le premier alinéa de cet article sont justifiées par des exigences opérationnelles de gestion en temps réel des circulations. Toutefois, l'expression *« lorsqu'elle est nécessaire pour la gestion opérationnelle »* apparaît trop large et devrait être précisée.

I.17 Dans le dernier alinéa de cet article, il conviendrait de préciser que les dispositions de l'article 226-13 du code pénal sont également applicables aux agents des établissements tiers, visés au troisième et quatrième alinéas de l'article, qui ne respecteraient pas la confidentialité des informations transmises par la DCF.

Sur l'article 4 :

I.18 Le code de bonne conduite tel qu'institué par l'article 4 ne découle d'aucune exigence de la loi. En revanche, le décret pourrait prévoir que le règlement intérieur de la DCF soit approuvé par le président de RFF.

Sur l'article 5 :

I.19 Cet article pose le principe d'une séparation comptable de la DCF au sein de la SNCF. Le premier alinéa de l'article 5 devrait être complété pour prévoir que *« les règles de séparation comptable, et notamment les règles d'imputation, les périmètres comptables et les principes régissant les relations financières entre les activités sont approuvés par l'Autorité »*, comme c'est le cas pour les autres activités séparées de la SNCF.

Sur l'article 6 :

I.20 Si l'indépendance du directeur de la DCF vis-à-vis de la hiérarchie de la SNCF impose que sa rémunération soit fixée par un tiers, les modalités retenues par le projet de décret paraissent inutilement compliquées en requérant, chaque année, la signature de trois ministres. Il apparaît au contraire légitime que la part variable de cette rémunération soit fixée par le Président de RFF sur la base des engagements contenus dans la convention liant RFF et la DCF.

I.21 La dernière phrase de cet article devrait dès lors être remplacée par « *Cette rémunération est fixée par le président de RFF qui procède, à cette fin, à un entretien annuel d'évaluation* ».

Sur le titre II

I.22 Le terme « *déontologie* » utilisé pour qualifier la commission ne figure pas dans loi.

Sur l'article 8 :

I.23 Afin de ne pas entraver la mobilité d'agents de la DCF vers des entités vis-à-vis desquelles la confidentialité des informations ne présente pas d'enjeu, l'Autorité suggère qu'au deuxième alinéa, après les termes « *dont la confidentialité doit être préservée* », soient ajoutés les termes « *vis-à-vis du nouvel employeur* ».

I.24 Pour des raisons analogues, l'Autorité suggère de supprimer les deux derniers alinéas de l'article 8.

Sur l'article 10 :

I.25 *Le III de cet article* prévoit que RFF et la SNCF concluent une convention, cosignée par le directeur de la DCF, pour l'exercice de sa mission de gestion du trafic et des circulations.

I.26 L'Autorité relève que la signature de cette convention par la SNCF est rendue nécessaire par l'absence de personnalité morale de la DCF, alors qu'une telle convention organisant les relations entre la DCF et son donneur d'ordre RFF, ne devrait être négociée et signée que par la DCF et RFF.

I.27 Au-delà de ces limites de fond, sur lesquelles le projet de décret n'a pas de prise, l'Autorité estime nécessaire que la convention dissocie, d'une part, les points relatifs aux missions exercées par la DCF pour le compte de RFF et à leur rémunération et, d'autre part, les points relatifs aux interventions de la SNCF hors DCF dans la gestion des circulations.

I.28 L'Autorité regrette que le décret ne prévoie pas de dispositifs permettant à RFF d'inciter la DCF à la performance.

I.29 *Le VIII de cet article* pourrait être utilement scindé en deux afin de distinguer ce qui relève de la SNCF de ce qui relève de la DCF.

I.30 *Le X de cet article* vise à compléter les dispositions relatives à la fermeture administrative des voies ferrées en précisant que le ministre peut « *en vue de préserver la possibilité de mise en place ultérieure d'un système de transport* », demander le maintien de la voie « *ou de tout ou partie des biens constitutifs de l'infrastructure de cette ligne ou section de ligne* ».

I.31 Si le second ajout permet de laisser plus de latitude au ministre dans son choix, le premier ajout impose une condition restrictive qui peut être source d'insécurité juridique. Il serait préférable de le supprimer.

I.32 Plus généralement, l'Autorité s'interroge sur la présence de telles dispositions dans ce projet de décret relatif au service gestionnaire du trafic et des circulations ferroviaires.

Est d'avis que :

Compte tenu des remarques énoncées ci-dessus, l'Autorité n'est pas en mesure d'émettre un avis favorable sur le projet de décret qui lui est soumis.

Le présent avis a été adopté à l'unanimité le 23 mars 2011 sous la présidence de M. Pierre CARDO, et en présence de MM. Jacques BERNOT, Dominique BUREAU, Henri LAMOTTE, Claude MARTINAND, Jean PUECH et Daniel TARDY, membres du collège.

Le président

Pierre CARDO